

### 3. Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus. Tapaus: suomalainen paloturvallisuuspolitiikka

Anniina Autero

#### Johdanto

Tämä artikkeli pohjautuu Tampereen yliopistossa 26.10.2012 tarkastettuun väitöskirjatutkimukseen Tulosjohtamisen monitulkintaisuus suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa (Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland). Siinä tarkasteltiin tulosjohtamisen monitulkintaisuutta paloturvallisuuspolitiikassa ja kuoleman tapauksiin johtaneissa tulipaloissa (ns. palokuolematapauksissa) täydellisen rationaalisuuden mallia jäljittelevän tulosjohtamisen syklin avulla. Sykli muodostuu politiikkaongelmien tunnistamisesta, toimenpiteiden valinnasta, tavoitteiden asettamisesta sekä tulosten arvioinnista. Kaikkiin syklin vaiheisiin liittyy monitulkintaisuutta, epävarmuutta ja epätäydellisyyttä, eikä siten ole lainkaan selvää miten tulokset ja vaikutukset syntyvät (Autero 2012).

Tässä artikkelissa tarkastelen erityisesti tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta hyödyntämällä väitöskirjatutkimuksen paloturvallisuuspolitiikkaa ja palokuolematapauksia. Tarkastelun kohteena ovat palokuolemat vuosina 2007–2010. Artikkelin keskeinen kysymys on, mitä monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arviointiin liittyy suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa? Kenen syytä tai ansiota aikaansaadut

tulokset ovat? Artikkelissa kyseenalaistetaan tuloksellisuuspolitiikkojen muovaamisessa omaksuttuja ajattelutapoja ja tarkastellaan tähän liittyviä monitulkintaisuuksia.

Pelastustoiminta johtaa ja valvoo sisäasiainministeriön pelastusosasto. Pelastustoimen keskeisin strateginen tavoite vuodelle 2015 on ehkäistä onnettomuuksia. Keskeinen vaikuttavuustavoite on vähentää onnettomuuksien määrää ja erityisesti tulipalojen ja palokuolemien määrää (Pelastustoimen strategia 2015). Kuitenkin samaan aikaan tiedetään, että pelastustoimella on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa tulipalojen syttymiseen. Alueelliset pelastuslaitokset hoitavat varsinaiset pelastustehtävät alueillaan, ja kunnat rahoittavat pelastuslaitosten toiminnan. Varsinainen pelastustyö ja sen resursointi tapahtuu muualla, ja siten pelastusosastolla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen tuloksellisuuteen.

Paloturvallisuuspolitiikkaa hyödynnetään tässä artikkelissa empiirisenä esimerkkinä, kun tarkastellaan tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta. Laajempi ymmärrys paloturvallisuuspolitiikan ja sen tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuudesta auttaisi paremmin tunnistamaan kuolettaviin tulipaloihin vaikuttaneita tekijöitä sekä ymmärtämään julkishallinnon mahdollisuuksia ehkäistä palokuolemia, ja vaikuttaa parempaan tuloksellisuuteen.

Ideaalimallin mukaisesti julkiset toimintapolitiikat rakentuvat loogisella ja johdonmukaisella tavalla muodostaen ajallisesti optimaalisia tarpeiden, ongelmien sekä tavoitteiden ja keinojen ketjuja, joiden tuloksellisuus on mitattavissa ja arvioitavissa. Tässä mallissa kukin politiikkaongelma on optimaalisesti tunnistettavissa ja siihen on löydettävissä juuri oikeat tavoitteet ja keinot ratkaista ongelma. Lisäksi mallissa voidaan osoittaa valituilla toimenpiteillä aikaansaadut tulokset. Artikkelissa tarkastellaan kysymystä, miksi näin ei tuloksellisuuden arvioinnissa kuitenkaan ole rajoitetun rationaalisuuden teoriaa (Simon & March 1957) sekä monitulkintaisuuden käsitettä (March & Olsen 1976) hyödyntämällä.

## Julkishallinnon tuloksellisuus

Julkishallinnon tuloksellisuus ja tuloksellisuuden arviointi ovat keskeisiä tarkastelukohteita tässä tutkimuksessa. Tuloksellisuus ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ilmiö eikä käsite. Ei ole lainkaan itsestään selvää miten tuloksellisuus muodostuu ja miten sitä tulisi arvioida.

Tuloksellisuuden käsite voidaan määritellä eri tavoin eri toimintaympäristöissä. Liiketaloudellisessa tuloksessa tarkastellaan uhrausten eli kustannusten ja hyötyjen eli tuottojen välistä suhdetta (Meklin 2001, 95). Julkishallinnon tuloksellisuutta kuvataan usein pidempikestoisten yhteiskunnallisten aikaansaannosten – vaikutusten, tavoitteiden ja tarpeiden – välisenä suhteena. EU-rakennerahasto-ohjelmien ja politiikkojen myötä tuloksellisuutta julkisrahoitteisessa toiminnassa on alettu kuvaamaan aikaansaatusena muutoksena ja eräänlaisena nettovaikutuksena yhteiskunnallisten tarpeiden ja aiottujen toimenpiteiden sekä vaikutusten välillä.

Julkishallinnon ja liiketalouden toimintaympäristöjen vertailu herättää usein tarpeetontakin kritiikkiä siitä, ettei julkishallinto toimi samojen liike-elämälle tyypillisten lainalaisuuksien mukaan, eikä julkisyhteisöjen toiminnan tarkoituksena ole tavoitella liiketaloudellista voittoa. Liiketaloudelliseen toimintaan liittyy markkinat, kilpailu ja kysyntä (Valkama 2013). Julkishallinnon toimintaan ei välttämättä liity samanlaista kilpailua tai kysyntää. Kansalaiset eivät luonnollisestikaan halua esimerkiksi vangitsemista tai sakottamista, mutta yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämiselle on kuitenkin kysyntää.

Toisaalta julkishallinnon ja liike-elämän välinen raja on muuttunut yhä häilyvämmäksi. Julkisyksityinen toiminta ja julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö on muuttunut monella toimialalla yleisemmäksi. Julkishallinnon tehtävä on perinteisesti ollut vastata sellaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ongelmiin, joihin markkinasektori ei vastaa tai pysty vastaamaan. Näitä ovat erilaisten julkishyödykkeiden tuottaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen tai markkinoiden tasapainottaminen tulonjakoon vaikuttamalla jne. Päätöksenteon

näkökulmasta resurssien (ajan ja rahan) niukkuus ja tarpeiden tyydyttämismahdollisuuksien rajallisuus ovat kuitenkin sekä julkis- että markkinatalouden ympäristöissä vallitsevia ja yhtäläisiä ominaisuuksia (Valkama 2013; Meklin 2002; March 1988).

Julkishallinnon tuloksellisuuskeskustelussa viitataan usein verovaroin ylläpidettävään palvelutuotantoon ja siihen, miten tehokkaasti verovaroilla aikaansaadaan julkisia palveluja. Tässä yhteydessä ristiriitaa ja kysymyksiä nousee usein julkishallinnon erityispiirteisiin liittyen. Julkishallinto tuottaa julkisia palveluita kuten esimerkiksi pelastuspalveluja ja sairaanhoitoa, mutta sillä on myös yhteiskuntaa ohjaavia tehtäviä kuten esimerkiksi alkoholin käytön rajoittaminen, sen säänteleminen alkoholiverotuksella tai tupakoinnin vähentäminen sen markkinointia rajoittamalla. Näillä keinoilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan yksilöiden käyttäytymiseen, mutta myös estämään ei-toivottua käyttäytymistä.

Suomalaisessa julkishallinnossa tuloksellisuuskäsitettä on jäsennetty perinteisen kolmen E:n mukaisella tuottavuus (efficiency), taloudellisuus (economy) ja vaikuttavuus (effectiveness) – käsitteistöllä. Tuottavuus muodostuu julkisorganisaatioiden panosten ja tuotosten välisestä suhteesta. Taloudellisuus muodostuu tuotosten ja kustannusten välisestä suhteesta ja vaikuttavuus tavoitteiden ja aikaansaatujen vaikutusten välisestä suhteesta. (Autero 2009, 118; Meklin 2009, 36; Vakkuri 2009, 13). Kolmen E:n rinnalle on erityisesti finanssikriisin ja julkisen rahoituksen kestävyiden ja lainanoton myötä noussut yhä näkyvämmiin neljäs E (equity), joka kuvaa esimerkiksi oikeudenmukaisuutta julkisen velan takaisinmaksajien sekä palvelun käyttäjien välillä yhä kiristyvämässä taloustilanteessa (Bailey 2004).

Paloturvallisuuspolitiikkaan liittyy myös paljon kysymyksiä siitä, mikä on yksilön ja yhteiskunnan vastuu tulipaloissa ja niiden korvaamisessa, jos niiden aiheuttamiseen on keskeisesti vaikuttanut yksilöiden varomattomuus ja huolimattomuus ja erityisesti päihteet ja tupakointi. Tupakointi oli palokuolematapauksissa tulipalojen yleisin syytymisyys vuosina 2007–2010. Uhrien toimintakyky oli myös alentunut. Useimmista tapauksista uhrit olivat alkoholin vaikutuksen alaisena.

Varomattomuus ja huolimattomuus olivat keskeisiä tekijöitä tulipalojen syttymisessä. Palovaroitin puuttui lähes yhdessä kolmanneksessa (30 %) niistä tapauksista, jotka johtivat kuolemaan (Autero 2012).

Valtionhallinnossa tuloksellisuuden kuvaustapana on pidetty talousarviolainsäädännössä määriteltyä tuloksellisuuden kuvaamista. Siinä tuloksellisuus muodostuu toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhteisvaikutuksesta. Toiminnallinen tuloksellisuus on toiminnalla konkreettisesti saavutettavat operatiiviset tuotokset ja tulokset. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikkojen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen kustannustehokkuutta (Valtiovarainministeriö 2005, 25).

Toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vastuut jakautuvat hallinnonalojen virastoille ja laitoksille sekä ministeriölle. Ministeriöt vastaavat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja virastot ja laitokset toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Käytännössä kuitenkin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittäminen ja raportoiminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi, ja vaikuttavuuden rajaaminen ministeriöiden vastuulle sekä toiminnallisen tuloksellisuuden rajaaminen virastojen vastuulle on tehty lähinnä teknisesti (Autero 2010).

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu lukuisten osapuolten yhteisvaikutuksesta, ja julkisten toimintapolitiikkojen tuloksellisuuteen vaikuttaa eri toimijoiden yhteistyö. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden toteutumiseen vaikuttaa pelastustoimen, poliisin, rajavartioston, puolustusvoimien tai vaikkapa perinteisten turvallisuustoimijoiden ulkopuolisten koulujen, järjestöjen ja yritysten muodostamat yhteistyöverkostot. Myös virastot ja laitokset vaikuttavat toiminnallaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja ministeriöt toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Tuloksellisuuden kokonaisvaltaisessa tarkastelussa hierarkkinen näkökulma on rajaava. Valtionhallinnon suunnittelussa on pyritty horisontaaliseen politiikkaperusteiseen suunnitteluun.

Tuloksellisuuden käsitteelle ominaista on tavoitteisiin pyrkiminen tietyllä aikavälillä ja tietyillä voimavaroilla. Tuloksiin liittyy myös tietty aikaansaannos, jota toiminnalta odotetaan. Tuloksellisuus kuvaa

siten tarpeiden ja vaikutusten välistä suhdetta valitulla tarkasteluajavälillä. Sitä voidaan kuvata erilaisten tasapainotettujen mallien kuten tulokorttien (Kaplan & Norton 1996), strategiakarttojen (Kaplan & Norton 2004) tai tuloksetjien (Valovirta & Uusikylä 2002) avulla. Toimintaympäristöstä riippuen tuloksellisuuden tarkastelussa voidaan painottaa tiettyjä osa-alueita ja eri sidosryhmien vaikutusta tuloksellisuuden syntymiseen (Vartiainen 1993).

Tasapainotetussa tulokortistossa tuloksellisuus muodostuu taloudellisen tuloksen näkökulmasta, sisäisten toimintaprosessien näkökulmasta, oppimisen ja kehittymisen näkökulmasta sekä asiakasnäkökulmasta (Kaplan & Norton, 1996). Nimensä mukaisesti kyseessä on eri osa-alueiden tasapainoinen tarkastelu ja arviointi suhteessa toisiinsa (Vakkuri 2009). Kaplanin ja Nortonin näkökulmajako ei kuitenkaan suoraan sovellu verorahoitteiseen julkishallintoon, koska siinä asiakkaat eivät suoraan maksa palvelusta, eikä asiakassuhde ole samanlainen kuin yritys ympäristössä. Myöskään yritys ympäristössä toimivia omistajan ehdoilla toimivia rahoittajia ei ole (Meklin, 2009, 42–43.)

Tuloksetjien tarkastelu on yksi tuloksellisuuden tarkastelutapa, jossa tuloksellisuutta tarkastellaan osatekijöiden muodostamina ketjuina (Valovirta & Uusikylä 2002). Tuloksetjut ovat lähellä Kaplan & Nortonin tasapainotetusta tulokortistosta jatkojalostettuja strategiakarttoja, joissa havainnollistetaan yksittäisten toimenpiteiden ja työntehtävien vaikutusta suhteessa koko organisaation kokonaistavoitteisiin (Kaplan & Norton 2004). Tätä tarkastelutapaa hyödyntäen ministeriöt, virastot, kunnat, yritykset, järjestöt ja kansalaiset muodostavat strategiakarttojen tavoin yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

## Tuloksellisuuden arviointi

Arvioinnilla tai evaluaatiolla on moninaisia ilmenemismuotoja aina henkilöarvioinnista yhteiskuntapolitiikkojen arviointiin (Ahonen 2001). Tuloksellisuuden arvioinnin avainalueet muodostuvat yhteiskunnallisten ongelmien ja tarpeiden ja niille asetettujen tavoitteiden

*relevanssista*, panosten ja tuotosten sekä tulosten välisestä *tehokkuudesta*, tavoitteiden ja vaikutusten välisestä *vaikuttavuudesta* sekä yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikuttavuuden välisen *hyödyn ja kestävyys*den tarkastelusta (European Commission 1997, 25).

Julkishallinnossa suuri osa työstä on ihmisten tekemää työtä, joka vaatii osaamispääoman ja henkisten voimavarojen hallintaa. Tuloksellisuuden arvioinnin kannalta henkisten voimavarojen tarkastelu onkin siksi erityisessä roolissa. Michael Q. Patton (1990) määrittelee tuloksellisuuden arvioinnin viittaavan toimintaan, joka laajentaa inhimillisen toiminnan vaikuttavuutta systemaattisen tiedonkeruun avulla. Pattonin mukaan arvioinnista on kyse silloin, kun tarkastellaan saavutuksia ja vaikuttavuutta systemaattisesti ja empiirisesti huolellisen tiedonkeruun ja analyysin avulla. Tuloksellisuuden arviointiin liittyy tulosten analysointi sekä niiden perusteella johdettavien kehittämisohdotusten antaminen tutkimuksellisia menetelmiä hyödyntämällä.

Rossi & Freeman (1993) määrittelevät arviointitutkimuksen olevan sosiaalitieteellisten menetelmien systemaattista soveltamista toimenpideohjelmien arvioimiseksi, käsitteellistämiseksi, suunnittelemiseksi, toimeenpanemiseksi ja hyödyllisyyden takaamiseksi. Guba & Lincoln (1989) puolestaan määrittelevät tuloksellisuuden arvioinnin useiden sosiaalisesti rakentuneiden todellisuuksien ns. konstruktiviseksi arvioinniksi. Smith (1996) puolestaan korostaa vaikuttavuuden mittaamista, mikä on toiminnalle annetun arvon arviointia. Chelimsky & Shadish (1997) määrittelevät arvioinnille kolme roolia, jotka ovat tilivelvollisuuden täyttäminen, kehittämistyön edistäminen ja uuden tiedon tuottaminen. Pawson & Tilley (1997) realistinen arviointi tarkastelee sellaista materiaalista ja sosiaalista yhteiskuntaa, jossa yhteiskunnalliset ohjelmat onnistuvat, jos ne aikaansaavat muutoksia yksilöiden valinnoissa. Ymmärrys siitä, mikä toimii ja missä ympäristöissä ja mikä on se mekanismi, joka aikaansaa muutoksen, on realistisen arvioinnin kannalta tärkeää.

Arviointi ja tutkimus ovat hyvin lähellä toisiaan. Tutkimustiedon hyödyntäminen toimintapolitiikkojen muotoilussa ja päätöksenteossa tuli kiinnostuksen kohteeksi 1960-luvun Yhdysvalloissa. Tuloksel-

lisuuden arviointia tehdään päätöksenteon ja kehittämistyön tueksi systemaattisin menetelmin. Tuloksellisuuden arvioinnin kehittäjät ovat lähteneet liikkeelle tutkimustiedon hyödyntämisestä. Tutkimustiedon hyödyntämisen lähikäsitteitä ovat tiedon välittäminen, joka ei sisällä tutkimustiedon aktiivista hankkimista eikä soveltamista päätöksenteossa, tulosten ja ajattelutapojen leviäminen yhteiskunnan kulttuurin osaksi sekä tulosten suora siirtäminen päätöksenteon osaksi (Rajavaara, 1999, 34–35.) Monitahoinen ja tasapainoinen tarkastelu on tärkeä lähestymistapa julkisten toimintapolitiikkojen kokonaistuloksellisuuden arvioinnissa.

### Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus paloturvallisuuspolitiikassa

Organisaatiotutkijat ovat käyttäneet monitulkintaisuutta päätöksenteon teorian yhteydessä (Simon, 1957; March & Olsen, 1976). Organisaatiot ovat yksinkertaistetusti sellaisia päätöksentekoyksiköitä, joiden tehtävänä on saada asiat ”päättämällä” ja ”tekemällä” hoitumaan. Erityisesti isojen ja julkishallinnollisten organisaatioiden päätöksentekoa syytetään usein ”byrokraattiseksi” ja ”tehottomaksi” (Autero, 2012 36; Simon, 1997, 1). Tätä byrokraattisuutta tai tehottomuutta voi tutkia monitulkintaisuuden avulla. Monitulkintaisuuden käsite liittyy epätäydellisen päätöksenteon ja rajoitetun rationaalisuuden käsitteisiin, joista viimeksi mainittua se myös ikään kuin jatkojalostaa (Vakkuri, 2009, 20).

Tässä artikkelissa käytetään March & Olsenin (1976, 12) monitulkintaisuuden käsitettä. Se havainnollistaa neljäntyyppistä läpinäkyvyyttä organisaatioissa. Aikomusten monitulkintaisuus viittaa siihen, että organisaatioiden tavoitteet ovat epä johdonmukaisia ja epäselvästi määriteltyjä. Ei ole lainkaan selvää mitä tulisi tavoitella, ja miten tavoitteet voidaan saavuttaa. Toiseksi ymmärryksen monitulkintaisuus viittaa siihen, että organisaatioiden syys-seuraussuhteet ovat epäselviä. Teknologiat ovat epäselviä ja toisaalta ympäristöä on



vaikeaa tulkita. Organisaation toiminnan ja sen seurausten suhteita on vaikea ymmärtää. Kolmanneksi historia aiheuttaa monitulkintaisuutta. Mennyt on tärkeää, mutta historiaa voidaan aina muuttaa tai jopa vääristellä. Mitä tapahtui, miksi tapahtui ja pitikö niin tapahtua, ovat kaikki ongelmallisia kysymyksiä. Neljänneksi organisaatioiden monitulkintaisuus muodostuu siitä, että yksilöt huomioivat päätöksiä vaihtelevasti, ja huomio, jonka he päätöksiin ja niiden tekemiseen antavat, on vaihtelevaa. Päätöksentekijät myös vaihtuvat organisaatioissa, kun ihmisiä tulee ja menee ja siten päätöksentekoon osallistuminen on epävarmaa ja muuttuvaa.

Kun tarkastellaan monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä, aiheutuu monitulkintaisuutta ensinnäkin yhteiskunnallisten tarpeiden ja niille asetettujen tavoitteiden välisessä suhteessa. Miten arvioitavan kohteen eli tässä artikkelissa erityisesti paloturvallisuuspolitiikan ja palokuolemaongelman ratkaisemiseksi asetetut tavoitteet on asetettu ja vastaavatko ne palokuolemaongelmaan? Palokuolemaongelma on tunnistettu suomalaisessa yhteiskunnassa ongelmaksi, johon tulisi kiinnittää huomiota. Sekä väkilukuun että muihin länsimaihin suhteutettuna Suomessa kuolee paljon ihmisiä tulipaloissa. Otettakoon esimerkkinä, että 379 ihmistä kuoli tulipalossa vuosina 2007–2010. Palokuolemien määrä on vaihdellut 52:n ja 139:n välillä vuosina 1952–2010 keskiarvon ollessa 87. (Autero 2012, 93).

Tupakointi oli palokuolematapauksissa tulipalojen yleisin syytymissy vuosina 2007–2010. Uhrien toimintakyky oli myös alentunut. Useimmista tapauksista uhrit olivat alkoholin vaikutuksen alaisena ja varomattomuus ja huolimattomuus olivat keskeisiä tekijöitä tulipalojen syyttymisessä. Palokuolleista suurin osa (73.4 %) oli miehiä. Naisista ikääntyvät ja miehistä keski-ikäiset olivat suurimmassa riskissä kuolla tulipaloissa. Palovaroitin oli puuttunut lähes kolmasosassa kuolemaan johtaneista tapauksista. Kainuu, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Kymenlaakso olivat palokuolemien kannalta synkimpiä alueita. (Autero, 2012).

Yhteiskunnallisen tarpeeseen ja palokuolemaongelmaan liittyy siis inhimillisen toiminnan kannalta olennaisia tekijöitä kuten alentunut

toimintakyky ja toisaalta tekniseen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä kuten paloturvallisuuslaitteistojen käyttö ja toimivuus. Sisäasiainministeriön johtamassa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa palokuolemat on yksi seuranta-alue ja siinä palokuolemien määrä on asetettu yhdeksi tavoiteindikaattoriksi. Tavoitteeksi on asetettu palokuolemien määrän laskeminen 50:een vuoteen 2015 mennessä. Pelastustoimen keskeisenä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on vähentää onnettomuuksien sekä erityisesti tulipalojen ja palokuolemien määrää. Sisäasiainministeriön hallinnonalan vuosien 2013–2016 toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä vuoden 2012 tulossuunnitelmassa palokuolemien määrä on asetettu 56:een.

Palokuolematapauksissa monitulkintaisuutta aiheutuu jo tavoitteiden määrittelystä. Panosten ja tuotosten sekä tulosten välisen tehokkuuden arviointi on monitulkintaista. Tavoitetta kuvaavaksi indikaattoriksi on valittu palokuolemat, vaikka julkishallinnon toimijoilla on vain rajalliset mahdollisuudet ja resurssit vaikuttaa niihin. Palokuolemien toteutumiseen vaikuttaa ensisijaisesti ihmisten oma käyttäytyminen sekä tupakointiin ja alkoholin kulutukseen liittyvät valinnat. Pelastustoimella on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa näihin asioihin. Tavoitteissa eivät näy inhimillisen toiminnan kannalta olennaiset tekijät kuten alentunut toimintakyky, eivätkä tekniseen turvallisuuteen liittyvät tekijät kuten paloturvallisuuslaitteistojen käyttö ja toimivuus.

Se ei myöskään näy tavoitteessa, että alueelliset pelastuslaitokset hoitavat varsinaiset pelastustehtävät ja toiminta rahoitetaan kuntien budjeteista. Varsinaisen pelastustyön resursointi tapahtuu siis muualla, jolloin panosten ja tuotosten välisen suhteen tarkastelu on myös monitulkintaista. Sisäasiainministeriön pelastusosasto johtaa ja valvoo pelastustointia, mutta sillä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen tehokkuuteen panosten ja tuotosten osalta ja lopulta tavoitteiden ja vaikutusten väliseen suhteeseen.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös itse tavoiteindikaattori, jota ei myöskään suhteuteta niin sanottuihin läheltä-piti-tapauksiin tai pelastuneisiin. Tuloksellisuutta mittaisi paremmin se, onnistuttiinko

ihmisiä pelastamaan olemassa olevilla resursseilla ja annetussa ajassa tulipaloista ja onnistuttiinko tulipaloja ehkäisemään kokonaan syntymästä esimerkiksi opastus- ja valistustoiminnalla, paloturvallisuuslaitteistojen toimivuudella ja ihmisten turvallisuustiedon lisäämisellä. (Autero, 2012.)

Rakennuspaloissa pelastetun omaisuuden rahallista arvoa voidaan tarkastella euroissa. Tätä ei kuitenkaan voida tehdä henkilövahinkojen osalta, vaikkakin henkilö saataisiin pelastettua tulipalolta. Tästä aiheutuu monitulkintaisuutta myös taloudellisen tarkastelun kannalta.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös tavoitetason valinta. Mistä tavoitetaso – esim. 50 – tulee? Tällainen tavoitetaso vaikuttaa kunnianhimoiselta, kun se suhteutetaan palokuolemien pidemmän aikavälin aikasarjaan. 50 vuoden ajanjaksolla asetettua tavoitetason lähelle on päästy vain neljä kertaa eli vuosina 1960 (58), 1962 (54), 1964 (52) ja 2001 (52). Kunnianhimoisin tavoitetaso olisi nolla palokuolemaa vuodessa, jolloin kukaan ei kuolisi tulipalossa. Toisaalta jonakin vuonna yksikin hyvin tuhoisa tulipalo saattaa muuttaa koko vuoden tilanteen kerralla, kuten kävi Virtain vanhainkodin palossa vuonna 1979, kun uhreja oli yhteensä 27 ja koko vuonna 139. On sattumanvaraista miten palokuolemia koskeva tavoitetaso tullaan saavuttamaan kunakin vuonna. Pelastustoiminnan käytettävissä olevien resurssien ja onnistumisten vertailu suhteessa palokuolemalukuihin antaa paremman kuvan pelastustoiminnan onnistumisesta ja tuloksellisuudesta.

Päätöksenteon teoria selittää tavoitetason monitulkintaisuutta sillä, että suotuisinta tavoiteltavaa tasoa ja optimaalisimpia vaihtoehtoja ei aina tunneta. Päätöksentekijällä on käytössään vain rajallista tietoa toimintaympäristöstä ja niistä säännönmukaisuuksista ja lainalaisuuksista, joiden avulla tulevaisuutta koskevia päätelmiä tehdään. Koska päätösten seuraukset ulottuvat tuntemattomaan tulevaisuuteen, ei kaikkia mahdollisia käyttäytymisvaihtoehtoja tai seurausten laajuutta voida ennakoida. (Simon 1979, 118–122.)

Julkishallinnon poliittisessa päätöksenteossa on yritetty siirtää painopistettä operatiivisista strategisiin kysymyksiin (Bouckaert, Ormond & Peters, 2000). Strategiset kysymykset vastaavat parhaimmillaan

yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ongelmiin. Tavoitteiden ja strategian toteutumista tarkastelevassa tuloksellisuuden arvioinnissa oletetaan, että kaikki toiminta tapahtuu tavoitellusti ja vain tavoitteellinen toiminta johtaa tuloksiin. Tuloksellisuuden arviointi kiteytyy siten tulostavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Toteutunut toiminta voi kuitenkin olla muutakin kuin tavoitteisiin sidottua toimintaa ja tuloksiin voidaan päästä myös sellaisilla osa-alueilla, joille ei ole asetettu tavoitteita (Kassel 2008, 241–252).

Jos yhteiskunnallisena tarpeena on tunnistettu palokuolemat, tavoitteeksi on asetettu niiden vähentäminen ja toimenpiteisiin on ryhdytty, tulosten arvioinnin kannalta on kiinnostavaa se, lähteekö palokuolemien määrä tavoitteiden mukaisesti laskemaan ja onko julkishallinnon aktiivisilla toimenpiteillä siihen vaikutusta. On myös kiinnostavaa tunnistaa, onko juuri pelastustoimijoiden toimenpiteillä vaikutusta palokuolemien määrän laskuun ja jos on niin missä määrin sekä onko tuloksiin vaikuttanut muiden toimijoiden toimenpiteet tai politiikan muutokset? Tuloksellisuuden arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon myös muiden toimijoiden ja yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden vaikutukset palokuolemiin.

Yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikuttavuuden välisen hyödyn ja kestävyys tarkastelu on tuloksellisuuden arvioinnin neljäs ulottuvuus. Saadaanko palokuolemia vähennettyä pitkällä aikavälillä ja kuinka kauan aikaansaadut muutokset säilyvät yhteiskunnassa? Yhden vuoden tarkastelutaso ei ole olennaista hyödyn ja kestävyys kannalta. Olennaista ovat pitkän aikavälin muutokset esimerkiksi vuosikymmentasolla.

## Lopuksi

Tämän artikkelin lähtökohtana oli kysymys siitä, mitä monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arviointiin liittyy suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa? Kenen syytä tai ansiota aikaansaadut tulokset ovat? Artikkelissa tuotiin esille julkishallinnon tuloksellisuuden ja tulokselli-

suuden arvioinnin monitulkintaisuuksia sekä paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuuden ja tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta.

Julkisten toimintapolitiikkojen kokonaistuloksellisuuden arvioinnissa painottuu tavoitteiden monitahoinen ja tasapainoinen tarkastelu. Artikkelissa käytettiin March & Olsenin (1976) monitulkintaisuuden käsitettä. Sen avulla havainnollistettiin organisaatioiden tavoitteiden epäjohtonmukaisuutta, organisaatioiden syys-seuraussuhteiden epäselvyyttä, teknologioiden epäselvyyttä, ympäristön tulkitsemisen vaikeutta sekä vaikeutta tulkita sitä mitä tapahtui, pitikö niin tapahtua ja missä määrin eri yksilöt huomioivat päätöksenteon.

Paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuuden arviointiin liittyy monitulkintaisuutta siitä, miksi juuri palokuolemat on valittu paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuutta kuvaavaksi tavoiteindikaattoriksi, kun julkishallinnon toimijoilla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niihin. Palokuolemien toteutumiseen näyttää pikemminkin vaikuttavan yksilöiden oma käyttäytyminen ja valinnat. Palokuolemat aiheutuvat useimmiten yksilöiden varomattomasta tai huolimattomasta käyttäytymisestä. Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös itse tavoiteindikaattori, jota ei suhteuteta niin sanottuihin läheltä-piti-tapauksiin tai pelastuneisiin, vaan kaikki palokuolemat lasketaan vuosittain ikään kuin paloturvallisuuspolitiikan ”syyksi”.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös tavoitetason valinta, jota ei suhteuteta palokuolemien määrään pidemmällä aikavälillä. Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös optimaalisen tavoitetason mahdottomuus. Nolla palokuolemaa vuodessa, jolloin kukaan ei kuolisi tulipaloissa, ei valitettavasti ole realistinen. Toisaalta on myös täysin sattumanvaraista saavutetaanko palokuolemille asetettu tavoitetaso jonakin vuonna. Paras tulos paloturvallisuuspolitiikassa olisi se, ettei tulipaloja eikä palokuolemia aiheutuisi ollenkaan. Tähän tavoitetasoon ei kuitenkaan voida päästä, koska onnettomuuksia sattuu huolellisesta suunnittelusta huolimatta.

Tulostavoitteet ja niitä kuvaavat tulosindikaattorit sovitaan ennakolta jo suunnitteluvaiheessa. Tulossuunnittelijan tulisi siten tietää ja ennakoita asioita jo ennen varsinaista ”toimintaa” eli ennen kuin

mitään on vielä varsinaisesti tehty ja suotuisinta vaihtoehtoa koeteltu. Se mitä tapahtui, miksi tapahtui ja pitikö niin tapahtua, on silloin vielä kokematta. Toiminnan, tavoitteiden ja tulosten välinen syy-seuraussuhde on monitulkintainen, eikä kaikkia mahdollisia käyttäytymismahdollisuuksia ja seurausten laajuutta ole mahdollista ennakoida.

Tavoitteiden toteutumista tarkastelevaan tuloksellisuuden arviointiin sisältyy myös monitulkintaisuutta siitä, että kaikki toiminta tapahtuisi asetettujen tavoitteiden puitteissa ja että vain tavoitteellinen toiminta johtaisi tuloksiin. Toimintaa ja tuloksia voidaan kuitenkin saada aikaan myös alueilla, joille tavoitteita ei ole edes asetettu. Michael Q. Pattonin (1990) mukaan tuloksellisuuden arviointi laajentaa inhimillisen toiminnan vaikuttavuutta systemaattisen tiedonkeruun avulla. Siten palokuolemien määrän tarkastelu antaa jotakin kuvaa yhteiskunnallisesta kehityksestä inhimillisen toiminnan aikaansaannoksena, kun sitä tarkastellaan systemaattisesti huolellisen tiedonkeruun ja analyysin pohjalta.

Erityisesti yksilöiden tekemät valinnat näyttäisivät aiheuttavan palokuolemia. Ihmisillä on oma tahto sekä vastuu elämästään. Yksilöt tekevät valintoja tiedollisista valmiuksistaan, aikaisemmista kokemuksistaan, uskomuksistaan, asenteistaan ja päätöksenteon kontekstistaan eli elinympäristöstään riippuen. Tämän hetkisessä yhteiskunnallisessa keskustelussa yksilöiden vastuu omasta elämänhallinnasta kuitenkin ylikorostuu. Avun tarpeessa olevat yksilöt nähdään kärjistetysti siten, että heidän tulisi vain ottaa vastuu omasta elämästään, vaikka he tarvitsevatkin yhteiskunnan apua, jota ilman he eivät enää pärjää. Vastuuta laajakantoisten yhteiskunnallisten ongelmien syntymisestä ja niihin liittyvien ratkaisujen muodostamisesta ei voida kuitenkaan vyöryttää yksilöille, koska tämä on yhteiskunnan tehtävä. On hyvin monitulkintaista miten nämä asiat voisivat näkyä tavoitteiden ja tavoitetasojen määrittämisessä, mutta tuloksellisuuden arvioinnissa ne tulisi ottaa huomioon.

## Lähteet

- Ahonen, Pertti (2001) Evaluointi – Evaluaatio – Arviointi. Oppia evaluatoreille, evaluoittajille, evaluoituttajille ja evaluoitaville. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Autero, Anniina (2009) Tuloksellisuuskoherenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Autero, Anniina (2010) *Tuloksellisuusraportoinnin rooli ja kehittyminen valtionhallinnossa 2000-luvulla*. Selvitysmiestyö valtiokonsernissa käytettävästä tulosohjausaineistosta julkaistu Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportissa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 47/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Autero, Anniina (2012) *Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1773. Tampere: Tampere University Press.
- Bailey, Stephen J. (2004) *Strategic Public Finance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bouckaert, Ormond & Peters (2000) *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2000.
- Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. ed. (1997) *Evaluation for the 21st Century*. A Handbook. London: Sage Publications.
- European Commission (1997) *Evaluating EU expenditure programmes. A guide. Ex post and intermediate evaluation*. First edition, January 1997. Italy: European Communities.
- Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage Publications.
- Ingraham, Patricia W., Joyce Philip G., Donahue Kneedler Amy (2003) *Government Performance. Why Management matters*. Baltimore; Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996) *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004) *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kassel David S. (2008) Performance, Accountability, and the Debate over Rules. *Public Administration Review*, 68, 2, 241–252.
- March, J. G. (1988) *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.

- March, G. & Simon A. Herbert (1959) *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meklin, Pentti (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Meklin, Pentti (2002) *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Meklin, Pentti (2009) Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): *Paras mahdollinen julkishallinto?* Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus.
- Patton, Michael Q. (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Pelastustoimen strategia 2015 (2007) Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2007. Helsinki.
- Rossi, Peter H. & Freeman Howard E. (1993) *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1957) *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Simon, Herbert A. (1979) *Päätöksenteko ja hallinto*. Ekonomia-sarja 58. Espoo: Weilin & Göös.
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th Edition. New York: The Free Press.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016 sekä tulossuunnitelma 2012. [http://www.intermin.fi/download/33710\\_TTS\\_2013\\_2016\\_esite\\_68s\\_low.pdf](http://www.intermin.fi/download/33710_TTS_2013_2016_esite_68s_low.pdf)
- Uusikylä, Petri & Valovirta, Ville (2002) *Osaoptimoinnista tuloksetuihin*. Helsinki: Art Print Oy.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009) *Paras mahdollinen julkishallinto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Valkama, Pekka (2013) *Markkinainnovaatiot yhdyskuntajätehuollossa. Tutkimus jätehuoltopalvelujen markkinoiden evoluutiosta, sovelluksista ja jännitteistä kunnallisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa*. Tampere: Johtamiskorkeakoulun julkaisuja. Tampereen yliopisto.
- Valtiovarainministeriö (2005) *Tulosohjauksen käsikirja 2/2005*. Helsinki.
- Vartiainen, Pirkko (1993) *Monitahoarviointi palveluorganisaatioiden vaikuttavuuden arvioinnin mallina*. Vaasa: Vaasan yliopisto.